
Zu Tagesordnungspunkt 7

Anwendung des § 13b Baugesetzbuch (BauGB) und des § 6a Baunutzungsverordnung (BauNVO) „Urbanes Gebiet“ und deren Auswirkungen auf die Ausweisung von Wohnbaugebieten – Antrag der FDP-Fraktion vom 18.10.2017

Anlagen: 1

I. Sachstand

Am 13. Mai 2017 ist eine Bauplanungsrechtsnovelle in Kraft getreten, welche unter anderem die Novellierung des Baugesetzbuches und der Baunutzungsverordnung zum Inhalt hatte. Für das Bauplanungsrecht ergaben sich hieraus zwei wesentliche Änderungen: die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren mit der Ergänzung des § 13a um den § 13b Baugesetzbuch (BauGB) sowie die Erweiterung der Baunutzungsverordnung um die Gebietskategorie des Urbanen Gebietes (MU, § 6a BauNVO). (Siehe auch Sitzungsvorlage 209/2017 des Planungsausschusses.) Der bereits mit der Bauplanungsrechtsnovelle aus dem Jahr 2013 eingeführte § 13a BauGB zielt im Wesentlichen auf Maßnahmen der Innenentwicklung ab.

§ 13b BauGB

Die Einführung des § 13b BauGB soll die Ausweisung von Bauflächen im Außenbereich vereinfachen und beschleunigen. Das Verfahren wird analog zu dem schon bisher für den Innenbereich geltenden § 13a BauGB insofern erleichtert, dass weder die frühzeitige Beteiligung von Öffentlichkeit und Träger öffentlicher Belange noch die förmliche Umweltprüfung erforderlich ist. Umweltaspekte sind dennoch in die Abwägung einzubeziehen. Diese Bebauungspläne können von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abweichen, wenn die geordnete städtebauliche Entwicklung nicht beeinträchtigt wird. Somit müssen Bebauungspläne nicht mehr aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden. Die Gemeinden können damit sehr viel flexibler handeln.

Sofern bei der Entwicklung eines Bebauungsplanes nach § 13b BauGB die Darstellungen des Flächennutzungsplanes entgegenstehen, ist der Flächennutzungsplan im Wege der Berichtigung anzupassen. Eine Genehmigungspflicht für diese Bebauungspläne entsteht nicht. Der Aufstellungsbeschluss hat bis spätestens 31.12.2019, der Satzungsbeschluss bis spätestens 31. Dezember 2021 zu erfolgen. Zentrale Voraussetzungen sind, dass der besondere Wohnungsbedarf gegeben ist und sich die Bebauung direkt an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließt. Außerdem darf die zu überbauende Grundfläche 10.000 Quadratmeter nicht überschreiten.

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung wird das beschleunigte Bebauungsplanverfahren für den Wohnungsbau thematisch aufgegriffen: es soll evaluiert und gegebenenfalls weiterentwickelt werden. Die für den Wohnungsbau zuständigen Ministerinnen der Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen setzen sich außerdem – laut einer gemeinsamen Pressemitteilung – für eine Verlängerung des beschleunigten Planungsverfahrens nach § 13b BauGB über das Jahr 2019 hinaus ein.

Urbanes Gebiet (MU, § 6a BauNVO)

Die Festsetzung des Urbanen Gebietes zielt auf die Fortentwicklung eines bereits gemischt genutzten Bestandes bzw. auf die Neuentwicklung von kompakteren Mischbauflächen. Kerninhalte sind die Zulässigkeit einer höheren baulichen Dichte (GRZ 0,8 und GFZ 3,0) und die Festsetzung einer Nutzungsmischung, die nicht – wie in der Gesamtschau üblicher Mischgebiete – gleichgewichtig zwischen Wohnen und Gewerbe sein muss. Zusätzlich wurde die Technische Anweisung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) so angepasst, dass in Urbanen Gebieten tagsüber ein Immissionsrichtwert von 63 dB(A) gilt (im Vergleich zu 60 dB(A) in Kern- oder Mischgebieten), was die Möglichkeiten zur Wohnentwicklung in einem „urbanen“ d.h. „lebhafteren“ Umfeld erweitert.

II. Anwendung in der Bauleitplanung

§ 13b BauGB

Dem Planungsausschuss des Verbands Region Stuttgart sind mit o.g. Sitzungsvorlage 209/2017 am 21. Juni 2017 die wesentlichen Neuerungen und Auswirkungen der Bauplanungsrechtsnovelle in einem Bericht vorgelegt worden. In Bezugnahme auf den Antrag der FDP-Fraktion vom 18. Oktober 2017 erfolgt ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes nun ein Bericht, mit dem über die Entwicklung der Novellierung, die Anwendung der neuen Regelungen in der bauleitplanerischen Praxis und die entsprechenden regionalplanerischen Bewertungen informiert wird.

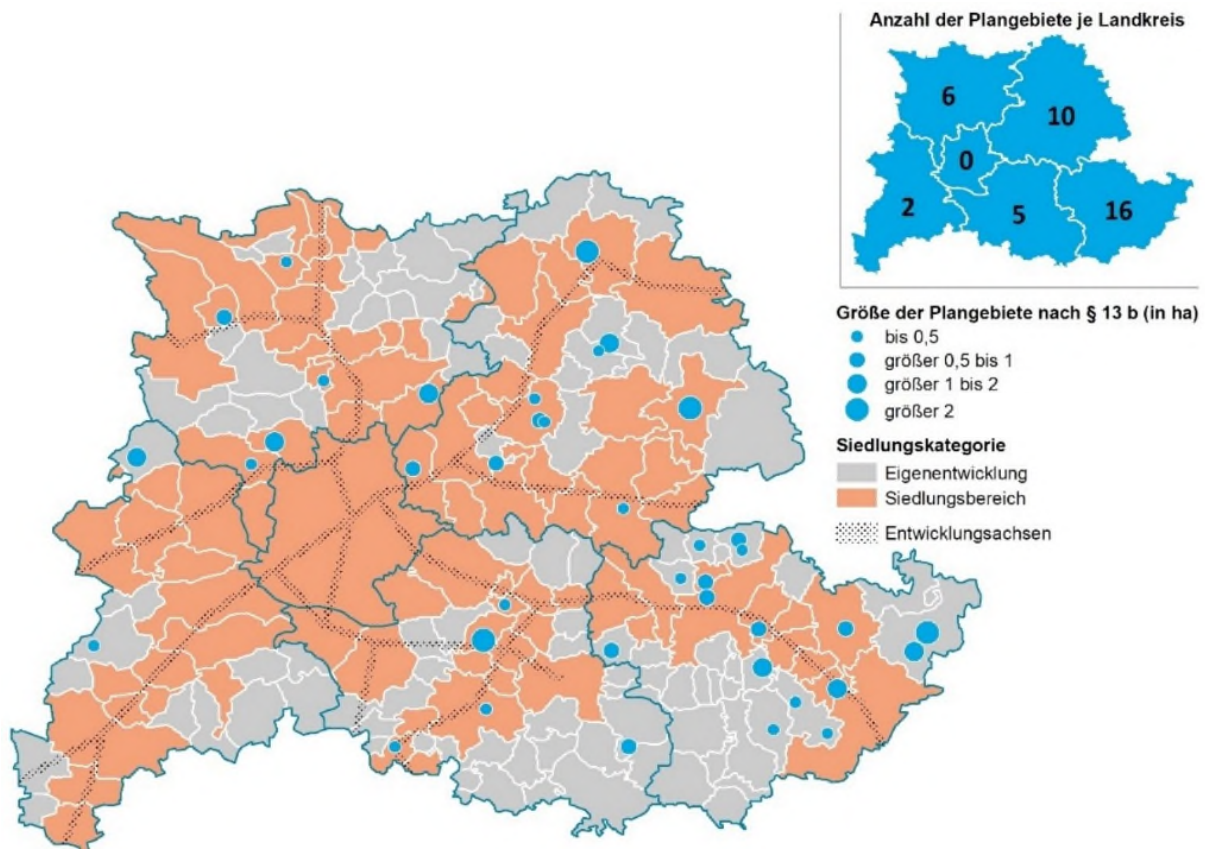


Abbildung 1: Lagebezogene Darstellung von Bebauungsplänen, die nach § 13b BauGB entwickelt werden (Quelle: VRS 2018)

Der Verband Region Stuttgart wurde im **Zeitraum von Inkrafttreten der Novellierung bis Juli 2018 an 39 Bebauungsplänen** beteiligt, die im beschleunigten Verfahren nach § 13b BauGB aufgestellt wurden. Für drei dieser Bebauungspläne ist der Aufstellungsbeschluss in Kombination mit dem § 13a BauGB gefasst worden. Zwei der 39 Bebauungspläne wurden bereits vor dem 13. Mai 2017 im Regelverfahren aufgestellt und im Laufe des Verfahrens auf das beschleunigte Verfahren nach § 13b BauGB umgestellt.

Die Betrachtung der Lage der Kommunen, in denen das beschleunigte Bebauungsplanverfahren nach § 13b BauGB angewandt wurde, ergibt folgendes Bild: 16 Bebauungspläne lagen in Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung, hier können 13 Hektar Wohnbauland entstehen. In 23 Bebauungsplänen in Kommunen im Siedlungsbereich wurden 21 Hektar Fläche für Wohnen ausgewiesen. Die Anwendung des beschleunigten Verfahrens kam dabei am häufigsten in den Landkreisen Göppingen und im Rems-Murr-Kreis vor (vgl. Abb. 1).

Insgesamt können mit den in den Bebauungsplänen ausgewiesenen Flächen rund **1.100 Wohneinheiten und rund 34 Hektar Wohnbauland** entwickelt werden. Davon sind 23 Hektar bereits in Flächennutzungsplänen gesicherte Flächen. Von den verbleibenden **11 Hektar, bisher nicht im Flächennutzungsplan** gesicherten Flächen, waren rund 1,5 Hektar als Grünfläche und 6,5 Hektar als Landwirtschaftliche Fläche dargestellt. Drei Hektar sind bisher als Gemeinbedarfsfläche dargestellt worden.

Urbanes Gebiet (MU, § 6a BauNVO)

Die in die Baunutzungsverordnung neu eingeführte Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“ (MU) ist seit Mai 2017 lediglich sieben Mal in einem dem Verband Region Stuttgart vorgelegten Bebauungsplan festgesetzt worden (vgl. Abb. 2).

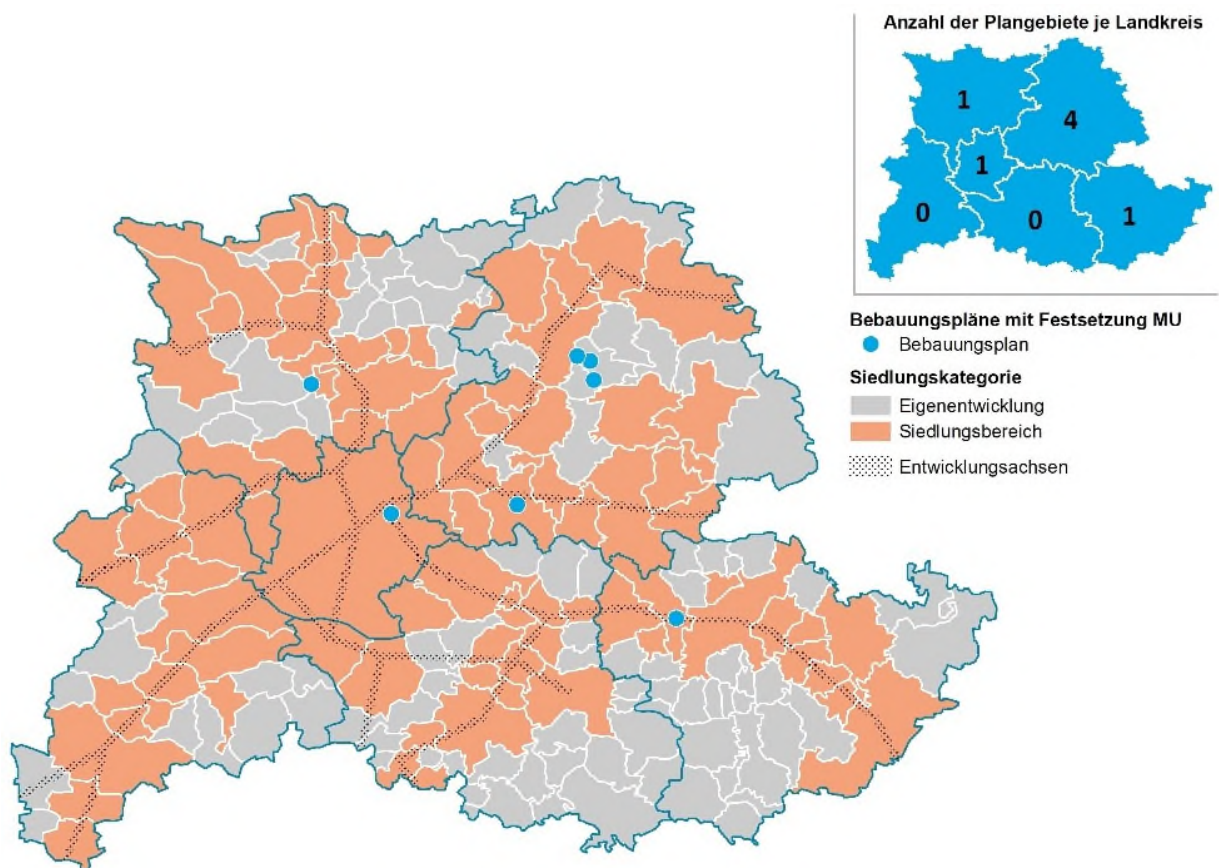


Abbildung 2: Lagebezogene Darstellung von Bebauungsplänen, in denen das Urbane Gebiet (MU) festgesetzt wurde (Quelle: VRS 2018)

Das MU wurde vor allem im Rahmen von Innentwicklungsmaßnahmen und Nachverdichtungen angewandt. In der Mehrzahl der Fälle ist das „Urbane Gebiet“ in Kombination mit weiteren Gebietskategorien (WA, GE, MI, MK) zur städtebaulichen Regelung gemischt genutzter innerörtlicher Lagen zum Einsatz gekommen.

III. Auswirkungen auf die Regionalplanung

§ 13b BauGB

- Insgesamt entsteht bisher für Kommunen durch die Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach § 13b BauGB eine größere Flexibilität in der Entwicklung von Wohnbauland. Städte und Gemeinden haben die Möglichkeit, alternative Flächen zu bereits im Flächennutzungsplan dargestellten Wohnbauflächen auszuweisen. So können beispielsweise Flächen entwickelt werden, mit deren Eigentümern eine schnellere Einigung absehbar ist. Gerade die Verbesserung der Verhandlungsposition trägt zur Bewältigung eines der Haupthindernisse bei der Bereitstellung von Wohnbauland bei.
- Die raumordnerische Betrachtung zeigt, dass mit der Anwendung des § 13b BauGB die Entwicklung von Wohnbauflächen weiterhin an dafür vorgesehenen Standorten stattfindet. Es wurden weitaus mehr Bebauungspläne in den Siedlungsbereichen nach dem beschleunigten Verfahren entwickelt als in den Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung (vgl. Abb. 1). Zur optimierten Nutzung der Verkehrsinfrastruktur ist hier raumordnerisch bedarfsgerechte Wohnbauentwicklung explizit vorgesehen.
- Die Auswertung der Bebauungspläne hat ergeben, dass lediglich knapp ein Drittel der mit dem beschleunigten Verfahren festgesetzten Wohnbauflächen, nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sind. Die damit verbundene zusätzliche Wohnbauflächenausweisung von rund 11 Hektar in einem Zeitraum von etwas mehr als einem Jahr, ist vor dem Hintergrund der ohnehin in hohem Maß verfügbaren Flächenreserven – aber auch des bestehenden Nachfrageüberhangs – als wenig dramatisch einzustufen. Die Auswirkungen auf die im Rahmen der Flächennutzungsplanung bereits abgestimmte Wohnbauflächenentwicklung in der Region, kann durch die Anwendung des beschleunigten Verfahrens als marginal betrachtet werden. Im Zuge der regionalplanerischen Beurteilung wird zudem – wie bei allen Bebauungsplänen, die nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sind – die Fläche als Vorgriffsfläche betrachtet. Sie ist zu einem späteren Zeitpunkt in der Wohnbauflächenbilanzierung zu berücksichtigen und wird dann gegebenenfalls angerechnet.
- Freiraumschützende regionalplanerischen Zielaussagen (z.B. Regionale Grünzüge und Grünzäsuren) sind auch im Rahmen des beschleunigten Verfahrens nach § 13b BauGB bindend. In diesen Bereichen ist somit die Entwicklung eines Bebauungsplanes nach § 13b BauGB nicht möglich. Allerdings lag im vergangenen Jahr keiner der betrachteten Bebauungspläne in einem Regionalen Grünzug oder einer Grünzäsur, sodass hier kein Konflikt zwischen Regionalplanung und verbindlicher Bauleitplanung entstanden ist.
- Die mit den Vorbehaltsgebieten verbundenen Belange sind auch bei der Anwendung des beschleunigten Bebauungsplanverfahrens in der Abwägung zu berücksichtigen. Sie können in diesem Zusammenhang allerdings überwunden werden. Die Anwendung in der Praxis stellte sich so dar, dass lediglich knapp drei Hektar von den in den Flächennutzungsplänen dargestellten Landwirtschaftlichen Flächen gleichzeitig im Regionalplan als Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft nach Plansatz 3.2.2 (G) festgelegt sind. Eine Berücksichtigung dieses Belangs fand, sofern der entsprechende Planungsstand bereits erreicht war, im Rahmen der Gesamtabwägung zum Bebauungsplanverfahren statt. Weitere Vorbehaltsgebiete waren nicht oder nur in sehr geringem Umfang betroffen.
- Als regionalplanerisches Ziel sind überflutungsgefährdete Gebiete in den Talauen außerhalb von im Zusammenhang bebauten Siedlungen sowie Flächen für Anlagen und Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes von weiterer Bebauung freizuhalten. Planungen im Außenbereich sind auch weiterhin an den Erfordernissen des vorbeugenden Hochwasserschutzes auszurichten.

- Bei städtebaulicher Betrachtung der nach § 13b entwickelten Bebauungspläne ergaben sich zwei Schwerpunkte: Zum einen sollen nach den Planentwürfen in den 13b-Gebieten vorwiegend Einfamilienhausbebauungen entstehen. Hier werden in ortsrandtypischen Gebieten eher geringe Wohndichten erreicht. Zum anderen dienen vor allem kleinere Ortsrandarrondierungen gemäß den vorgelegten städtebaulichen Konzepten dem Geschosswohnungsbau. In diesen Bereichen sind höhere Wohndichten geplant. Aufgrund der Heterogenität der Planungsgebiete werden bei rund 40 % der vorgesehenen Bauungen die regionalplanerischen Mindestwerte zur Bruttowohndichte nicht eingehalten. Im Gegenzug sind bei den verbleibenden 60 % der Gebiete häufig wesentlich höhere als die regionalplanerisch vorgegebenen Dichtewerte festzustellen. Somit kann dennoch bei geplanten 1.100 Wohneinheiten auf rund 34 Hektar Wohnbauland eine mittlere Wohndichte von 68 Einwohnern pro Hektar errechnet werden. In der Gesamtschau greift somit die Steuerungswirkung bezüglich der regionalplanerischen Bruttowohndichtevorgaben auch für die Anwendung im Rahmen des beschleunigten Verfahrens.
- Mit der Anwendung des beschleunigten Verfahrens für die Entwicklung von Wohnbauflächen im Außenbereich kann von der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung (Kompensation) im Regelfall abgesehen werden. Dies kann derzeit in Bereichen mit besonders guter Bodenqualität zur Reduzierung der Konflikte mit der Landwirtschaft beitragen.
- Wie oben bereits erwähnt sind im Zeitraum von Mai 2017 bis Juli 2018 vom Verband Region Stuttgart zu 39 Bebauungsplänen nach § 13b BauGB Stellungnahmen abgegeben worden. Dem gegenüber stehen lediglich acht Bebauungspläne, die im Regelverfahren aufgestellt wurden. Dabei wurde die Vergleichbarkeit berücksichtigt: Alle untersuchten Bebauungspläne lagen im planerischen Außenbereich und der Geltungsbereich betrug maximal drei Hektar.

Urbanes Gebiet (MU, § 6a BauNVO)

Auswirkungen auf die Regionalplanung sind in Bezug auf die bisherige Anwendung des „Urbanen Gebietes“ nach § 6a BauNVO nicht festzustellen.

IV. Regionalplanerische Wertung

Eine aus der Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach § 13b BauGB resultierende Beeinträchtigung der raumordnerisch vorgesehenen siedlungsstrukturellen Entwicklung entlang der dafür vorgesehenen Achsen ist nach Analyse der vorgelegten Bebauungspläne nicht erkennbar. Ebenso kann weder eine überdurchschnittliche Flächeninanspruchnahme noch eine zu geringe Bruttowohndichte bei der Entwicklung der Wohnbauflächen festgestellt werden.

Offen bleibt allerdings, ob der Einsatz des § 13b BauGB zur Entwicklung von Wohnbauflächen mit Verzicht auf Umweltprüfung und Umweltbericht mit höherrangigem Europarecht vereinbar ist. Die Bundes-Umweltverbände haben bei der EU-Kommission eine Beschwerde eingelegt.

Außerdem stellt sich die Frage, inwiefern die relativ einfache Entwicklung von Wohnbauflächen, die nicht im Flächennutzungsplan dargestellt sind, in eine langfristige gesamtstädtische Betrachtung integriert sind. Die wiederholte Anwendung des beschleunigten Verfahrens für Außenbereichsflächen ohne Einbindung in eine Gesamtstrategie zur Ortsentwicklung wäre weniger günstig – gerade auch vor dem Hintergrund der bisweilen bestehenden eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten.

Das Instrument des § 13b BauGB kann helfen, lokale Entwicklungshemmnisse durch schnell verfügbare Alternativen zu überwinden. Die bekannten Engpässe in der Region erfahren dadurch aber keine nennenswerte Reduzierung. Dennoch stellt das beschleunigte Verfahren aktuell ein Mittel zur zeitnahen Wohnbauflächenbereitstellung dar. Dies ist unter Berücksichtigung der Freiraumbelange, eines begründeten örtlichen Bedarfs und der infrastrukturellen Einbettung der vorgesehenen Planung aus regionalplanerischer Sicht zu begrüßen.

V. Beschlussvorschlag

1. Der Planungsausschuss nimmt den Bericht zur Kenntnis.
2. Dem Planungsausschuss wird über die Entwicklung des § 13b BauGB im Laufe des Jahres 2019 im Hinblick auf die quantitative und die qualitative Anwendung berichtet.
3. Dem Planungsausschuss wird über die planungsrechtliche Entwicklung des § 13b zu gegebener Zeit berichtet.
4. Der Antrag der FDP-Fraktion vom 18.10.2017 wird für erledigt erklärt.